Nach der WTO-Konferenz in Hongkong

BILDUNG ALS GLOBALE DIENSTLEISTUNG

Hans-Jürgen Blinn

Der Pulverdampf diplomatischer Auseinandersetzungen im Rahmen der letzten WTO-Ministerkonferenz Anfang Dezember 2005 in Hongkong hat sich gelegt, und es ging, bis auf kleinere Zwischenfälle, auch auf den Straßen und Plätzen vor dem Tagungsort recht friedlich zu. Für die Bildung haben sich keine dramatischen Änderungen ergeben – vielleicht eine trügerische Ruhe vor dem Sturm. Schließlich sind es nicht allein multilaterale Handelsabkommen, die wesentliche Veränderungen im Bildungssektor verursachen. Der Autor beobachtet im Auftrag des Bundesrates die GATS-Verhandlungen.

Der Bildungssektor ist ein Bereich, in dem bisher vergleichsweise wenige WTO-Mitglieder Verpflichtungen übernommen haben. Insbesondere die Marktführer in diesem Geschäft, wie z.B. die USA und Australien, haben ihre Bildungsmärkte abgeschottet. Die USA sind lediglich in der Kategorie Erwachsenenbildung Liberalisierungsverpflichtungen eingegangen. Im Gegensatz dazu hat die EU-Kommission bereits 1994 für die EU-Mitgliedstaaten weitreichende Verpflichtungen im Bildungsbereich übernommen, die allerdings zunächst auf privat finanzierte Ausbildungsleistungen beschränkt sind. Dabei ist der Bereich der Erwachsenenbildung am weitesten liberalisiert.
Bei einem Treffen des WTO-Rates für Dienstleistungen Ende letzten Jahres in Genf zeigten einige Staaten Interesse, den Bereich der Erwachsenenbildung weiter zu liberalisieren und dabei insbesondere die Möglichkeiten öffentlicher Subventionen mit Hilfe der GATS-Regelungen anzugreifen. Nicht immer liegen jedoch die Probleme direkt bei Liberalisierungsvereinbarungen in einem spezifischen Dienstleistungssektor. Bei den Angeboten im Bereich der Erwachsenenbildung haben neue Medien einen immer größeren Einfluss. Restriktionen werden sich daher im Bereich der Internetzugänge und der Anerkennung von Bildungsabschlüssen abspielen, und es ist zu befürchten, dass Qualifikations- und Qualitätsprobleme lokale Anbieter gegenüber weltweit tätigen, internationalen Bildungsanbietern immer mehr in den Hintergrund drängen werden.

Welche Veränderungen haben sich im Dienstleistungssektor durch die WTO-Ministerkonferenz Anfang Dezember 2005 in Hongkong ergeben?
Bereits vor Beginn der Konferenz erwartete man, dass sich das Hauptaugenmerk der Weltöffentlichkeit hauptsächlich auf die Kontroversen im Landwirtschaftssektor richten werde, und demgemäß verhandelten die 6.000 Delegierten aus 149 WTO-Mitgliedsländern bei dieser gigantischen Konferenz in Hongkong vor allem über Handelserleichterungen für die armen Länder der Welt. Folgerichtig wurden Fortschritte auch hauptsächlich bei der Abschaffung bzw. Reduzierung von Exportsubventionen im Agrar- und Industriegüterbereich erreicht. Der Dienstleistungssektor stand dabei weniger im Interesse der Verhandlungsführer. Dennoch drängt die EU-Kommission als eine der einflussreichsten Delegationen in der laufenden Welthandelsrunde, der sog. Doha-Runde – benannt nach der gleichnamigen Stadt in Katar am Persischen Golf, in der die Verhandlungsrunde im Jahre 2000 eröffnet wurde –, auch weiterhin auf eine stärkere Marktöffnung im Bereich der Dienstleistungen.
»Bisher war der Fortschritt für die Servicebranche in der Doha-Runde nur sehr schwach«, sagte EU-Handelskommissar Peter Mandelson noch vor Beginn der Konferenz in Hongkong. »Wir müssen dafür sorgen, dass die Ergebnisse bei den Dienstleistungen ähnlich ambitioniert ausfallen wie beispielsweise im Agrarsektor«. Um dieses Ziel zu erreichen, hatte die Europäische Union im Vorfeld der Konferenz an 103 Mitglieder der Welthandelsorganisation veränderte Forderungen für die Öffnung von deren Servicemärkten geschickt. Unter anderem verlangte Mandelson eine stärkere Liberalisierung bei Post und Telekommunikation, Finanz- und Ingenieurdienstleistungen und den Branchen Bau, Umwelt oder Tourismus.

»EU – keine Forderungen bei der Bildung«

Mandelson betonte, er verlange keinen Abbau öffentlicher Leistungen und keine Privatisierung staatlicher Betriebe, wie dies Globalisierungskritiker ihm vorgeworfen hätten. Auch berücksichtige man den Entwicklungsstand der einzelnen WTO-Mitgliedstaaten. Den am wenigsten entwickelten Staaten werde nur ganz wenig abverlangt. Um den Verhandlungen im Dienstleistungsbereich jedoch neuen Auftrieb geben zu können, hat die EU-Kommission vorgeschlagen, in 90 Prozent der 163 Dienstleistungssubsektoren neue Marktöffnungszugeständnisse zu fordern bzw. plurilaterale Ver-

http://www.diezeitschrift.de/22006/blinn0601.pdf

handlungen in 12 von 16 Sektoren zu beginnen. Denn wie bereits die Ministerkonferenz in Cancún im Jahre 2003 zeigte, sind multilaterale Abkommen mit allen WTO-Mitgliedstaaten wegen widerstreitender Interessen fast unmöglich geworden. Dieser Paradigmenwechsel, weg von multilateralen Vereinbarungen im Rahmen der WTO und hin zu plurilateralen Verhandlungen, wird insbesondere von der EU-Kommission in den Bereichen Bildung, Soziale Dienste, Wasser, Energie und Postdienste forciert. Man verspricht sich damit wenigstens in einigen Ländern der Welt neue Märkte erschließen zu können. Die Europäische Union stellt jedoch zur Zeit keine Forderungen bei Gesundheitsdiensten oder audiovisuellen Angeboten und, außer bei den Vereinigten Staaten, auch nicht im Bildungsbereich.
Im Ergebnis haben sich die WTO-Staaten nach Hongkong darauf verständigt, bis zum 30. April 2006 neue Angebote auszutauschen und bis zum 31. Juli der WTO vorzulegen. Das Mandat der Doha-Runde läuft auf jeden Fall im Jahre 2007 aus, und schon allein wegen der Präsidentenwahl in den USA, Ende nächsten Jahres, muss ein Vertragsabschluss bis dahin vorliegen oder diese Verhandlungsrunde scheitert, wie noch keine zuvor gescheitert ist.

Es braucht in Zukunft wohl auch gar nicht vertragliche Zugeständnisse im Rahmen multilateraler Handelsabkommen, um wesentliche Veränderungen im Bildungssektor vorauszusagen. Die internationalen Harmonisierungsbestrebungen der verschiedenen Bildungssysteme, hier insbesondere der Bologna-Prozess mit seiner Einführung der Bachelor- und Master-Hochschulabschlüsse, und die Einführung eines Europäischen Qualifikationsrahmens (European Qualifications Framework, EQF) werden zu einer Angleichung der Lehrinhalte führen, wobei nicht von einem gleichberechtigten Prozess aller beteiligten Länder, Lehrmeinungen und Kulturen ausgegangen werden kann. Vielmehr steht zu befürchten, dass die dominanten US-amerikanischen Bildungssysteme weltweit ausgedehnt werden und es längerfristig dadurch zu einer Vereinheitlichung von Wissenschaft und Lehre sowie zum Verlust des regionalen und kulturspezifischen Wissens kommen kann.

Leider gibt es nach wie vor keine verlässlichen Prognosen darüber, wie sich weitere Liberalisierungen auf den Bildungsbereich auswirken könnten. Sofern zu diesem Thema überhaupt Studien vorhanden sind, beschäftigen sie sich ausschließlich mit den durch die Liberalisierungen hervorgerufenen monetären Aspekten. Beschäftigungseffekte, soziale und ökologische Auswirkungen bleiben leider vollständig unberücksichtigt. Keine Antworten finden sich auf Fragen, inwieweit sich zunehmende Liberalisierungen auf die Arbeitsbedingungen und den Arbeitsmarkt zum Beispiel des Lehrpersonals auswirken und ob sich Veränderungen in dessen Ausbildung abzeichnen. Auch zu den sozialen Auswirkungen der Liberalisierung gibt es so gut wie keine Informationen. Besonders interessant wäre in diesem Zusammenhang die Entwicklung der Bildungsbeteiligung der unterschiedlichen sozialen Schichten unter den Bedingungen der zunehmenden Kommerzialisierung der Bildung. Eine der Gefahren liegt doch zweifellos darin, dass es zur Unterversorgung der ärmeren und weniger privilegierten Teile der Gesellschaft mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen kommt. Ebenso wäre denkbar, dass die abnehmende öffentliche Subventionierung der Bildungseinrichtungen negative Auswirkungen auf die finanzielle Lage der Lernenden hat.

»Wohlstand allein nicht Endziel«

Anzustreben ist daher eine europäische und internationale Handelspolitik, in der soziale Gerechtigkeit ihren Platz hat und gewisse Dienstleistungen, wie z.B. Bildung, als Daseinsvorsorge durch den Staat allen auf hohem Niveau zur Verfügung gestellt werden. Denn unter welchen Arbeitsbedingungen die nunmehr grenzenlos gehandelten Waren und Dienstleistungen zustande kommen und wie der so entstandene Gewinn sozial ausgewogen verteilt wird, ist weder innerhalb der EU noch in der WTO hinreichend geregelt.

Otfried Höffe, Leiter der Forschungsstelle Politische Philosophie an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen, hat in der FAZ vom 9. Januar 2006 »Vom Nutzen des Nutzlosen« geschrieben. Er gibt zu bedenken, dass in einer Welt, in der die Philosophie und die Geisteswissenschaften an den vermeintlich profitschaffenden Naturwissenschaften gemessen werden, viele Menschen dennoch von den vermeintlich »nutzlosen« Wissenschaften profitieren können. In jenen Wissenschaften lernt man nicht bloß gewisse Sachverhalte und Techniken; man übt auch Fähigkeiten und Methoden, sogar Haltungen ein. Das Ergebnis ist Bildung im emphatischen Sinn: Man verändert seine Einstellung gegenüber der sozialen und kulturellen, auch der natürlichen Welt, nicht zuletzt die Einstellung gegenüber sich selbst.
Zum Menschsein des Menschen, also zur Humanität, gehört, so Höffe, auch die nutzenfreie Wissbegier. Wohlstand allein kann nicht Endziel unserer gesellschaftlichen Entwicklung sein und Entdeckungs- und Erfindungslust dürfen sich in einer demokratischen Gesellschaft nie den Zwängen der Ökonomie beugen. Der ehemalige Bundespräsident Johannes Rau hatte es sogar noch drastischer ausgedrückt: »Eine Gesellschaft, die alle Lebensbeziehungen den Gesetzen des Marktes unterwirft, trägt Anzeichen von totalitärer Ideologie, die lebensgefährlich ist für den Staat.«

P.S.: In der Schweiz haben der große Rat des Kantons Basel-Stadt und der Gemeinderat der Stadt Zürich be-

schlossen, die beiden Städte zu GATS-freien Zonen zu erklären. Damit steigt die Zahl der Schweizer Gemeinden, die sich diesbezüglich gegen weitere Liberalisierungsmaßnahmen ausgesprochen haben, auf rund 80 an. Darunter sind auch die drei bevölkerungsreichsten Schweizer Städte Zürich, Genf und Basel. Mit der verabschiedeten Resolution unterstreichen die lokalen Parlamente, dass Leistungen der Daseinsvorsorge wie Gesundheit, Bildung, Verkehr und Energieversorgung weiterhin der gesamten Bevölkerung zugänglich sein und deren demokratischer Kontrolle unterstehen müssen. Denn noch verfügt die Schweiz über ein ausgewogenes Bildungssystem im Zusammenspiel von öffentlichen und privat finanzierten Bildungseinrichtungen.

Abstract
Which implications does the ongoing GATS negotiation round have for the educational area? Although the WTO minister conference in Hongkong in December 2005 did not result in decisions made for the services sector, it is nevertheless the positioning of the participating member states – including the EU – beforehand and in reverberation of the conference which is interesting. When the »Doha round« expires in 2007, new propositions for liberation need to be available. The author observes the negotiations by order of the Federal Council of Germany and classifies the GATS processes into greater educational-political horizons.

Dr. Hans-Jürgen Blinn, LL.M., ist EU-Referent im Ministerium für Wissenschaft, Weiterbildung, Forschung und Kultur des Landes Rheinland-Pfalz und Bundesratsbeauftragter im Besonderen Ausschuss nach Artikel 133 EG-Vertrag zu den GATS-Verhandlungen.

Kontakt: hans-juergen.blinn@mwwfk.rlp.de

http://www.diezeitschrift.de/22006/blinn0601.pdf

Rückblicke: Vom GATT zum GATS

Hans-Jürgen Blinn

Eine der Lehren der Weltwirtschaftskrise von 1929 war es, dass ein exportorientierter Welthandel keine gleichzeitige Abschottung der Märkte zum Schutz der eigenen Wirtschaft verträgt. Die von Protektionismus und Handelsbarrieren geprägten Politiken der Industrienationen wurden 1947 mit der Unterzeichnung des GATT-Abkommens bewusst in Frage gestellt.
Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen für den weltweiten Warenverkehr, sollte den Welthandel, der nach dem 2. Weltkrieg unter diesen Beschränkungen und handelspolitischen Eingriffen litt, wieder flott machen und neu ordnen. Handelsschranken sollten durch schrittweise Aufhebung von Zöllen und anderen Hemmnissen abgebaut werden.
Der Freihandel (der möglichst freie Austausch von Gütern und Dienstleistungen zwischen Ländern und der Abbau von Zöllen, Mengen- oder anderen Handelsbeschränkungen) sowie die Liberalisierung der Märkte (die Rücknahme von staatlichen Auflagen und Einschränkungen in Bezug auf die Herstellung oder den Handel mit Gütern und Dienstleistungen) waren und sind die Ziele dieser internationalen Handelspolitik. In acht Verhandlungsrunden seit 1947 (z.B. in den so genannten Kennedy-, Tokio-, Uruguay-Runden) wurde das GATT erweitert.
Mit der Einrichtung der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO), der wichtigsten Neuerung der so genannten Uruguay-Runde, wurden 1995 in Genf ein ständiges Forum und eine ständige Struktur für das geänderte GATT-Abkommen über den Welthandel gegründet. Die WTO ist insgesamt für die Durchführung von drei internationalen Vertragswerken zuständig: GATT, GATS und TRIPS (betrifft Rechte am geistigen Eigentum).
Das GATS-Abkommen (General Agreement on Trade in Services) wurde 1994 vereinbart und regelt den weltweiten Handel mit Dienstleistungen. Das GATS gilt für den gesamten Dienstleistungsverkehr der WTO-Mitgliedstaaten und die sie betreffenden Maßnahmen. Eine genaue Definition einer Dienstleistung oder eines Dienstleistungssektors wird im Vertragstext zwar nicht gegeben, jedoch ist der Begriff sehr umfassend. Bildungs- und Kulturdienstleistungen werden ausdrücklich im Vertrag genannt.
Unter »Maßnahme« werden alle Gesetze, Verordnungen, Vorschriften, Verfahren, Entscheidungen, Verwaltungsmaßnahmen etc. eines Landes verstanden, die sich auf den Handel mit Dienstleistungen auswirken. Zwar sind Dienstleistungen, die in Ausübung hoheitlicher Gewalt erbracht werden, vom Anwendungsbereich des GATS ausgenommen. Welche Dienstleistungen unter hoheitlich fallen, wird jedoch im GATS-Abkommen nicht näher spezifiziert.
Die vier wichtigsten, allgemeinen Regeln des GATS sind:

- Der Marktzugang: So weit wie möglich sollen alle Handelshemmnisse beseitigt werden.
- Die Inländergleichbehandlung: Zwischen Gebietsfremden und Gebietsansässigen darf auf einem bestimmten Markt nicht diskriminiert werden. Die Gleichheit der Wettbewerbschancen soll damit gewährleistet werden.
- Das Meistbegünstigungsprinzip: Es verlangt, dass Handelsvergünstigungen, die einem Land gewährt werden, automatisch auch allen anderen WTO-Mitgliedern zugestanden werden müssen.
- Das Transparenzprinzip: Veröffentlichung und Offenlegung aller innerstaatlichen Regelungen und Vorschriften, die sich negativ auf den Wettbewerb auswirken.